



¿“La última oportunidad” para África? Reflexiones sobre la Comisión para África y los informes del Proyecto Milenio

Andrew Mold

DT N° 42-2005 - 17.10.2005

1. Introducción

Solamente les habrá pasado por alto a los decididamente alejados del mundanal ruido el hecho de que África ha pasado a ocupar recientemente un firme primer plano de la agenda internacional de un modo que habría resultado inimaginable hace tan sólo un par de años. En estos últimos tiempos se han organizado conciertos musicales, se han emitido documentales por televisión y, lo que es más importante, se han celebrado reuniones políticas en apoyo al “desarrollo” africano. Dos propuestas concretas se han situado en el punto de mira: la primera, la Comisión para África (CpA) constituida el año pasado por el primer ministro británico Tony Blair, en la que se involucraron 18 comisionados, y cuyo informe fue publicado el mes anterior a la celebración de la Cumbre del G8 en Gleneagles, en julio de 2005, con la clara intención de que al menos algunas de las recomendaciones del informe fueran suscritas por los líderes del G8.

La segunda es el Proyecto del Milenio (PM), instaurado asimismo el año pasado, a petición del secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, y encabezado por Jeffrey Sachs, profesor de Economía de Harvard. Aunque el área de competencia de este segundo informe no se centra específicamente en África, sino más bien en cómo alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM) en la fecha tope fijada, el año 2015 (algo que, por consenso general, parece una posibilidad cada vez más remota para una amplia mayoría de países subsaharianos), se infiere claramente de las recomendaciones que la prioridad del informe se centra en los problemas de desarrollo que se plantean en África.

No cabe la menor duda de que estos dos proyectos han generado un nivel de orgullo desmedido, pero en concreto por lo que respecta a la CpA. El propio Blair se ha sumado a esta impresión, con declaraciones sobre cómo “No puede haber excusa ni defensa ni justificación al sufrimiento actual de millones de nuestros semejantes en África. Nada debería interponerse en nuestro camino... si somos incapaces de actuar, traicionaremos el futuro no sólo de centenares, de millones de niños en África, sino de nuestros propios hijos. Sería impensable que actuáramos de este modo” (cita de Left, 2005). Partícipes del clamor generalizado, algunos comentaristas han llegado incluso a apodarar el informe de la CpA como “la última oportunidad para África”, quizá desconocedores de que la propia estrategia de desarrollo de África, la Nueva Alianza para el desarrollo de África (NEPAD), recibió una denominación similar en la reunión del G8 que tuvo lugar en Canadá hace sólo tres años. Dos “últimas oportunidades” durante los primeros cinco años del nuevo milenio resultan quizá algo excesivas, sobre todo teniendo en cuenta que sólo se trata de las más recientes de una larga sucesión de anteproyectos para el desarrollo africano que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos treinta años.

Este breve artículo pretende explorar la realidad que se esconde tras estas propuestas. Haremos hincapié en el proceso de elaboración de los informes respectivos (es decir, las circunstancias bajo las cuales se elaboraron los informes) así como en el contenido sustantivo de cada uno de ellos. Se concluye que, aunque existen una serie de recomendaciones que serán bien acogidas tanto en la CpA como en el PM (recomendaciones que, si entran en vigor, representarían un significativo paso adelante con respecto al tipo de políticas anteriormente aprobadas por los países miembros del G8) ambos proyectos adolecen de determinados puntos ciegos conceptuales y políticos. Entre ellos destaca probablemente la falta de reconocimiento, manifiesta en ambos informes, de la importancia de permitir que sean los propios gobiernos de los países en vías de desarrollo los que fijen sus propias agendas de desarrollo, a través de una ampliación de su “espacio político”. Ambos informes reconocen la importancia de la “propiedad o titularidad” local de la estrategia política, pero en realidad son de naturaleza altamente preceptiva por lo que respecta al tipo de políticas que es necesario adoptar.

Un punto más crucial, aunque existan indicios que apunten a un crecimiento del impulso político a favor de “hacer algo por África”, es que todavía no está claro cuál será el alcance de esta iniciativa. Dado el actual clima político internacional, y el historial de puesta en práctica de los resultados de dichos informes, en este artículo se argumenta que en realidad son pocas las posibilidades de que llegue a implementarse algo más que una pequeña muestra de los hallazgos de los informes. Ello no significa que los informes carezcan de valor, sino que probablemente sea necesario reducir las expectativas. Tal como el PNUD (2005, p. 40) indica:

“La moneda del compromiso de la comunidad internacional está en estos momentos tan sumamente devaluada a causa del incumplimiento en su entrega que, de forma generalizada, se considera que carece de valor. La revalorización de dicha moneda es vital no sólo para el éxito de los ODM, sino también para la creación de confianza en el multilateralismo y la cooperación internacional: cimientos que, combinados, consolidan la paz y la seguridad internacionales.”

2. Elaboración de los informes: proceso

Resumir unos documentos tan voluminosos no resulta una tarea fácil: el informe principal para el PM consta de 329 p., pero tan sólo se trata de uno de los trece documentos denominados “Informes *Task force*” (de equipos de trabajo) sobre temas como el comercio, educación y género, agua y saneamiento, VIH, etc. En el caso de la CpA, el informe íntegro consta de 464 p. (aunque afortunadamente existe una versión abreviada de 184 p., que ya es otra cosa). En la Tabla 1 se ofrece un resumen de las principales recomendaciones de financiación que permitirán hacer sostenibles las propuestas políticas (se ampliará sobre este tema más adelante).

Tabla 1. Informes de la CpA y el PM: algunas de las propuestas clave sobre las finanzas para el desarrollo de los prestadores de ayuda y donantes

	Comisión para África	Informe del Proyecto Milenio
Ayuda a la zona subsahariana de África (SSA)	Duplicación de los niveles de ayuda a lo largo de los próximos tres a cinco años por un importe de 25.000 millones de dólares anuales, en su mayoría en forma de subvenciones, no de préstamos.	Ayuda a la zona subsahariana de África (SSA) para alcanzar los 36.400 millones de dólares en 2006, pero que rápidamente se incrementará hasta llegar a los 83.400 millones de dólares para el año 2015 (es decir, aproximadamente cuatro veces los niveles actuales).
Total de ayudas monetarias internacionales	Incrementos de las ayudas que se financiarán gracias al cumplimiento de los compromisos actuales consistentes en alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas de destinar a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) el 0,7% de su Renta Nacional Bruta (RNB).	Para 2006, la asistencia al desarrollo oficial global debería alcanzar los 135.000 millones de dólares, un aumento importante con respecto a los 69.000 millones de dólares registrados en 2003. Se afirma que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) podrían alcanzarse con aproximadamente el 0,44% y 0,54% del Producto Interior Bruto (PIB) de los prestadores de ayuda.
Cancelación de la deuda	100% de cancelación de la deuda de los países africanos más pobres.	El informe advierte que la cancelación de la deuda en concepto de “deuda inservible” no representa ninguna aportación útil a los recursos adicionales necesarios para satisfacer los ODM.
Calidad de la ayuda	El informe insta a una mejora de la calidad de la ayuda (p. ej.: eliminación de la ayuda condicionada).	El informe subraya la exigua calidad de los flujos de ayuda actuales y que en su mayor parte se gastan en “consultoría, alimentos y demás ayuda de emergencia, costes administrativos y condonación de la deuda”.
Condicionalidad política	Reducción de la condicionalidad política asociada a la asistencia externa.	Sin que se haya manifestado de manera directa, el informe sugiere que “muchos líderes gubernamentales de países pobres, dotados de unos sistemas de gobierno débiles, están realizando unos esfuerzos heroicos encaminados a la mejora, que merecen ser reconocidos y apoyados”.
Educación	Dotación de un importe adicional de 7.000-8.000 millones de dólares anuales destinado a educación (no restringido a la enseñanza primaria).	Las recomendaciones sobre inversiones sectoriales son “específicas de los países” y se basan en estimaciones de los gastos <i>per cápita</i> necesarios para cumplir los ODM. Se utilizaron cinco casos prácticos para avalar los resultados obtenidos:
Sanidad	7.000 millones de dólares a lo largo de cinco años para los servicios sanitarios.	Bangladesh, Camboya, Ghana, Tanzania y Uganda.
Infraestructuras	Una inversión de 10.000 millones de dólares anuales en infraestructuras hasta 2010, con posibles incrementos posteriores.	

Protección social	Apoyo cifrado en 2.000 millones de dólares destinado al desarrollo inmediato de las estrategias de protección social para huérfanos y niños vulnerables, que se incrementará hasta 5.000-6.000 millones de dólares anuales para el año 2015.
--------------------------	--

Fuente: el autor, de CpA (2005) y PM (2005).

Quizá resulte útil comprender la dinámica existente tras estos informes para hacerse una idea sobre el modo en que ambos fueron redactados. El informe de la CpA fue liderado por un grupo de 17 comisionados nombrados bajo la presidencia del primer ministro británico Tony Blair.^[1] Según el prólogo de la CpA:

“Fuimos invitados por nuestras capacidades individuales y personales más que como representantes de gobiernos o instituciones. La mayoría de nosotros éramos de procedencia africana y con una amplia y variada experiencia como líderes políticos, funcionarios públicos, así como también en el sector privado. La tarea que se nos encomendó fue la siguiente: definir los retos con los que se enfrenta África y facilitar unas recomendaciones claras sobre el modo de respaldar los cambios necesarios para reducir la pobreza.”

Aunque el proceso de selección de estos comisionados no fue totalmente transparente, el objetivo aparentemente consistía en alcanzar un equilibrio equitativo en la distribución geográfica entre delegados africanos y países prestadores de ayuda y donantes (algo que no se alcanzó por completo: por ejemplo, no hubo ningún miembro de Alemania o Italia). Tampoco se logró el equilibrio en cuanto a sexo (sólo tres de los nombramientos recayeron en mujeres). Una o dos designaciones fueron especialmente controvertidas. A título de ejemplo, el nombramiento de Michel Camdessus, ex director general del Fondo Monetario Internacional, que había sido uno de los arquitectos del Ajuste Estructural para África, levantó una gran polémica.^[2]

Los comisionados se encargaron de la orientación del informe de la CpA, pero la investigación se realizó principalmente por un grupo de funcionarios británicos, algunos de los cuales fueron enviados desde el Ministerio de Hacienda en comisión de servicio. El jefe de la Secretaría de la CpA era Myles Wickstead, ex embajador británico en Etiopía.^[3] Según la información disponible, el redactor jefe fue Paul Valley, director adjunto del periódico británico *The Independent* (Cammack, 2005). En diferentes secciones del informe, la influencia de personas concretas fue más evidente. Por ejemplo, se afirmó que el economista británico (y ex economista jefe del Banco Mundial) Nicholas Stern era el responsable de las secciones directamente relacionadas con el desarrollo económico y el comercio. Aunque la CpA estaba presidida por Tony Blair, muchos atribuyen un papel destacado en el lanzamiento de toda la iniciativa al ministro de Finanzas británico, Gordon Brown. Esta impresión no sólo se confirma por el modo en que Brown se implicó activamente en la promoción del informe, sino también en la participación de sus asesores más próximos del Ministerio de Hacienda en la elaboración del documento. Brown también ha dejado su huella por lo que respecta a la insistencia en la “focalización” rigurosa en muchas de las recomendaciones del informe, que está repleto de objetivos monetarios y de resultados, algo muy propio del estilo personal del ministro.

Por lo que respecta al informe del PM, éste ha sido en gran modo impulsado y orientado por la dinámica aunque controvertida figura de Jeffrey Sachs.^[4] El proyecto contó con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y está estrechamente vinculado al Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia, del que Sachs es actualmente su director. El informe del PM (2005), de hecho no es un único informe, sino un compendio de 13 informes que tratan con distintas dimensiones de los ODM, entre los que se incluye la agricultura, la sanidad, la educación, el agua y el saneamiento, el comercio e innovaciones y la tecnología. La naturaleza positiva práctica del PM, con reminiscencias de los programas de desarrollo de las décadas de 1950 y 1960, se refleja por el hecho de que cada uno de estos informes ha sido redactado por un “Equipo de Trabajo o *Task Force*”. Al igual que la CpA, la esencia del PM revela una marcada predisposición hacia los objetivos. Por ejemplo, con respecto a tres de los países africanos (Ghana, Tanzania y Uganda), el informe facilita estimaciones sectoriales detalladas de los AOD adicionales necesarios para situar el gasto público hasta los niveles necesarios para alcanzar los ODM (Tabla 2). Las estimaciones incluidas en el informe relativas a las necesidades financieras, sin embargo, no se han dejado incontestadas, y algunas de ellas resultan especialmente controvertidas, punto al que volveremos más tarde.

Tabla 2. Estimaciones de la ayuda extranjera necesaria para cumplir los ODM (dólares/persona/año, 2000-2015)

	Ghana	Tanzania	Uganda
Hambre	3,3	6,2	2,4
Educación	11,8	7,8	6,7
Igualdad de género	1,5	1,6	1,4
Sanidad	17,8	24,3	20,0
Abastecimiento de agua y saneamiento	2,4	1,5	0,7
Energía	5,7	5,2	4,1
Carreteras	6,6	13,6	11,4
Total	49,1	60,2	46,7

Fuente: PM (2005), citada en *The Economist* (2005).

El énfasis sobre el logro de objetivos en el marco de los ODM tanto en el PM como, en menor grado, en la CpA, ha suscitado un gran escepticismo. Un meticuloso análisis revela que a lo largo de los últimos cuarenta años las Naciones Unidas han fijado unos cincuenta objetivos de desarrollo, con unos resultados más alentadores de lo que suele ser habitual. Se han alcanzado una serie de objetivos por completo o casi íntegramente, como por ejemplo la erradicación de la viruela, importantes reducciones en las tasas de mortalidad infantil y la práctica eliminación de la polio y el gusano de Guinea o dracunculiasis (Emmerij, Jolly y Weiss, 2005)–.[5] Dicho esto, se ha cuestionado si los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son excesivamente optimistas (Moss, 2005, p. 9). En muchos casos, se está requiriendo a los países africanos pobres que alcancen en una década lo que los países europeos tardaron muchas generaciones en conseguir. Se pretende que en el África subsahariana, por ejemplo, se alcance el nivel universal de finalización de la enseñanza primaria para el 2015, cuando el nivel actual se sitúa alrededor del 57%. En el caso de los países europeos, este salto cualitativo tardó más de un siglo en producirse, pero tanto la CpA como el PM esperan actualmente que los países africanos lo consigan en tan sólo diez años.

Más allá de la tendencia a la focalización, existe un alto grado de convergencia entre los restantes propósitos del PM y la CpA. Los dos informes son sumamente ambiciosos en su ámbito, albergando políticas de ayuda, estrategias sectoriales, las responsabilidades de los prestadores de ayuda, así como de los gobiernos africanos, etc. Ambos respaldan un “escalamiento” principal de la ayuda al continente, recomendando aproximadamente la duplicación de la ayuda al continente durante los próximos años hasta alrededor de 50.000 millones de dólares anuales (con la planificación de recursos adicionales a largo plazo). Y (dentro de ciertos límites) ambos estudios contemplan que el Estado africano desempeñe un papel más ambicioso que anteriormente en el ámbito de la prestación de servicios sanitarios y educativos, así como en materia de infraestructuras.[6] Por último, tanto los informes de la CpA como del PM insisten en la importancia del “buen gobierno” por parte de los propios países africanos a fin de que el “escalamiento” de ayuda sea eficaz (sin embargo, tal como sugeriremos más adelante, lo que implica exactamente el término “buen gobierno” es la manzana de la discordia).[7]

Para cualquiera que esté familiarizado con los trabajos de informes de este tipo, la convergencia entre las propuestas del PM y la CpA no resultará sorprendente. Ha existido una cantidad considerable de polinización cruzada entre los dos proyectos, con muchos contactos formales e informales entre los diferentes equipos implicados en la elaboración de las propuestas. De hecho, se ha suscitado una inquietud implícita de evitar que las propuestas se contradigan entre sí, con el fin de que ideas similares expresadas de manera “independiente” en los dos informes se refuerzan mutuamente.

3. La Comisión para África (CpA)

¿Por qué se creó la CpA? Los partidarios de la iniciativa reivindican que fue esencialmente para sacar partido de la coincidencia de que en el primer semestre de 2005 el Gobierno británico liderara el G8 y asumiera la presidencia de la UE, así como el resultado de una creencia arraigada de que “las condiciones de vida de la mayoría de los africanos son intolerables y una afrenta a la dignidad humana. Insistimos en la modificación de dichas condiciones a través de un giro político a favor de los más débiles” (CpA, 2005, prólogo). Por lo tanto, se argumentó que la CpA podría evitar la suerte de la Comisión Brandt, creada en la década de los ochenta, que lanzó llamamientos similares para promover un cambio en las relaciones norte-sur, pero que desde el punto de vista de implementación política resultó prácticamente inútil. Según se argumenta, en esta ocasión las probabilidades de poner en práctica las propuestas son muy superiores.[8]

En sus fases iniciales, el informe tuvo que hacer frente a una serie de dilemas relativos a su razón de ser. Uno de ellos consistía en justificar por qué la comunidad internacional debería otorgar prioridad a África. Si la reducción de la pobreza se configura como el objetivo esencial, entonces la ayuda, sin duda, debería distribuirse entre los países afectados con los problemas más graves de pobreza endémica. ¿Por qué excluir a los países pobres asiáticos o latinoamericanos? ¿Por qué dejar fuera a la India y China, donde se concentra el mayor número de pobres del mundo? La réplica a este último punto era bastante sencilla: aunque ambos países todavía deben hacer frente a muchos problemas graves relacionados con la pobreza, la China y la India están experimentando actualmente unos índices de crecimiento muy elevados y tienen acceso a las finanzas internacionales de un modo que resultaría impensable para la pequeña economía africana media. Sin embargo, incluso para los pequeños países de Asia sin acceso al mar, como Camboya, con una renta *per cápita* muy baja y muchos problemas de desarrollo similares a los de los países africanos pobres, podría argüirse que el país presenta la ventaja de hallarse en el centro de una región dinámica, donde el rendimiento económico es actualmente consolidado, y por lo tanto las perspectivas de crecimiento son mucho más halagüeñas que en la mayoría de países africanos. Debido a una confluencia de circunstancias adversas (renta *per cápita* baja, infraestructuras deficientes, altos niveles palpables de corrupción, clima desfavorable, etc.), África era merecedora de un tratamiento especial, según la argumentación.

El informe de la CpA “Nuestro interés común” sin duda empieza de un modo muy audaz, proclamando que:

“Nos dirigimos a los pueblos de África y el mundo en general. Ya que son ellos los que deben exigir que se actúa... Las medidas que proponemos constituyen un paquete coherente para África. Deben prestarse conjuntamente. 2005 es el año para tomar las decisiones que demostrarán que nos tomamos en serio la tarea de convertir en realidad la visión de una África fuerte y próspera” (CpA, 2005, p. 4).

Pero ¿los autores realmente son capaces de alcanzar este objetivo consistente en proporcionar un “paquete coherente”? El documento ofrece en muchos sentidos una crítica franca y directa de los errores pasados y presenta

las directrices de los avances futuros, aunque suele ser parco en los aspectos relativos a la puesta en práctica (Maxwell, 2005). Por ejemplo, la CpA tiene buenos argumentos que abogan por el cambio de tendencia en la reducción de las inversiones en agua y saneamiento, y prevé que unos 10.000 millones de dólares adicionales anuales en 2006 (y 20.000 millones de dólares para el año 2015) procedentes de los prestadores de ayuda se gastarán en la mejora de la prestación del servicio sanitario. Sin embargo, el mayor reto que se plantea en el frente sanitario es cómo obtener, de hecho, un mayor despliegue y calidad en los servicios sanitarios. Más allá de reconocer que el fortalecimiento de los sistemas sanitarios requiere mayor “coordinación” entre prestadores de ayuda y gobiernos nacionales, la CpA ofrece algunas sugerencias concretas sobre el modo de llevarlo a cabo (Mayhew, Tibenderana y Haines, 2005). De forma análoga, aunque se reconoce la gravedad de la fuga de cerebros (y la responsabilidad que asume el mundo occidental al provocarlo) –“África pierde una media anual de 70.000 personas cualificadas, que emigran a países desarrollados, lo que contribuye al éxodo intelectual que padece este continente. Durante estos últimos años, Zambia sólo ha sido capaz de conservar 400 de sus 1.600 médicos” (CpA, 2005, p. 20)– no se logra dar con un plan de acción concertada en el informe de la CpA para contrarrestar estas tendencias. Haciéndose eco de esta ambivalencia, lo mejor que podría aportar la reunión del G8 celebrada en Gleneagles en junio sería la promesa de “crear un entorno habilitante y capacitador que permita mantener la mano de obra cualificada”, sin que se formalicen nuevos compromisos financieros para abordar estos temas (Oxfam, 2005, p. 7).

Éste es un problema que impregna en gran medida el informe. Temerosos quizá de hacer extensivas sus recomendaciones más allá de su competencia, los autores del informe aportan observaciones muy útiles, pero que resultan con frecuencia excesivamente imprecisas, acerca de las implicaciones políticas. Por ejemplo, sobre la reducción de la dependencia que tienen los países africanos de las exportaciones de mercancías primarias, el informe sostiene que los países del G8 y de la UE tendrían que “contribuir al desarrollo de la capacidad de procesamiento de los productos agrícolas y mejorar la productividad y calidad de las materias primas. Deberían financiar el desarrollo de organizaciones para ayudar a los pequeños campesinos a comercializar sus productos. Los supermercados podrían hacer algo más para facilitar el paso de los agricultores familiares a proveedores”. Es improbable que este tipo de exhortaciones generalistas nos lleven demasiado lejos. De hecho, a pesar de recalcar repetidamente la importancia de que África materialice una “integración” más profunda en la economía mundial, el tratamiento de la cuestión comercial, por lo general, es evasivo y no acaba de definirse: una postura más comprometida, por ejemplo, podría haber incluido un llamamiento al fin de los subsidios agrícolas en América del Norte, Japón y Europa, y elaborar unas directrices del modo cómo llevarlo a cabo. Sin embargo, la CpA lamentablemente no se pronuncia acerca de dicha polémica.^[9]

A pesar de estas limitaciones, los profesionales implicados en la investigación y el redactado de los capítulos pertinentes de la CpA evidentemente contaron con importantes márgenes de maniobra en relación con los temas que podían plantearse. En líneas generales, el informe es imparcial en sus críticas tanto a los gobiernos africanos como a la comunidad de prestadores de ayuda. No obstante, gran parte de la responsabilidad de la acción recae en los países desarrollados. Para aquellos que creen, como este autor, que el primer principio de la política de desarrollo internacional debería ser “no perjudicar”, esta perspectiva cuenta con una buena acogida. Por ejemplo, la CpA insiste en que “no tiene sentido que el mundo desarrollado lamente la corrupción africana cuando no adopta las medidas concretas necesarias para contrarrestarla”. (CpA, 2005, p. 46). Posteriormente recomienda la puesta en práctica de la legislación anticorrupción de la ONU (que hasta el momento sólo ha sido ratificada por un país del G8). De forma análoga, el informe hace hincapié en la importancia de alcanzar la paz y la seguridad en la región si se quieren conseguir los objetivos de desarrollo. En este contexto, se sugiere que “de forma prioritaria y como máximo en 2006, la comunidad internacional debería abrir negociaciones sobre un tratado internacional que regule el comercio de armamento (ATT, por sus siglas en inglés)” (*ibid.*, p. 54).

También damos la bienvenida al modo en que se ofrece apoyo explícito en una serie de frentes a las instituciones africanas. Se recomienda que parte de la ayuda adicional se canalice a través de la Nueva Alianza para el desarrollo de África (NEPAD) y las comunidades económicas regionales. En reconocimiento a la naturaleza crucial de garantizar la paz y la seguridad, se propone análogamente que las naciones occidentales financien al menos el 50% del presupuesto para el mantenimiento de la paz de la Unión Africana. Dando al traste con años de ortodoxia del Banco Mundial, que predicaba que los países pobres en vías de desarrollo no podían permitirse el lujo de la enseñanza terciaria, el informe de la CpA también contiene un importante reconocimiento del papel de las universidades africanas en la creación de capital humano. Pero quizá con un ojo puesto en la comunidad de prestadores de ayuda y en las instituciones financieras internacionales, por regla general el informe carece recurrentemente de declaraciones más contundentes. Por ejemplo, “los países ricos deberían respaldar la eliminación de las cuotas de asistencia sanitaria básica hasta que los gobiernos africanos estén en condiciones de asumir dichos costes por sí mismos. La atención sanitaria básica debería ser gratuita para el sector de población sin recursos” (CpA, 2005, p. 68, énfasis del autor). A pesar de los indicios difundidos de que la “selectividad” y “selección” de los servicios sociales básicos, por lo general, resulta ineficaz y conlleva unos costes administrativos elevados, los autores del informe no se creyeron aparentemente capaces de avalar una política de asistencia sanitaria básica universal para todos.

¿Y cómo se financiará todo esto? La CpA presenta una propuesta controvertida, planteada inicialmente por el ministro de Economía británico, Gordon Brown, en 2003, consistente en la creación de una Facilidad Financiera Internacional (conocida como IFF, *International Finance Facility*) con el propósito de incrementar en 50.000 millones de dólares la ayuda anual para los países menos favorecidos hasta 2015. En virtud de este plan, los donantes se comprometerían a formalizar garantías vinculantes a largo plazo en concepto de prestación de ayuda; con el uso de estos compromisos como prenda, la IFF recaudaría fondos de los mercados internacionales de capital mediante la emisión de bonos que las garantías futuras de los prestadores de ayuda reembolsarían posteriormente. La idea consiste básicamente en “hacer cumplir” a los países prestadores de ayuda sus compromisos de prestar mayor ayuda para sufragar el gasto del continente africano. Sin embargo, se han formulado una serie de preguntas importantes

sobre cómo funcionaría esta iniciativa si se llevara la práctica (Moss, 2005). Para empezar, a pesar de la frecuente reivindicación de que la IFF, si se llega a implementar, crearía recursos "adicionales" para el desarrollo africano, en realidad la IFF por sí misma no crea nuevos recursos netos. De hecho, debido a los relativamente elevados tipos de interés y a los costes de transacción asociados a lo que en esencia es un plan para la emisión de deuda con el fin de financiar el gasto actual destinado a ayuda, los críticos sostienen que, de hecho, podría acabar reduciendo los flujos futuros de ayuda (Banco Mundial, 2005, p. 105). Además, se han planteado dudas acerca de la filosofía de que "la ayuda hoy es mejor que la ayuda mañana", que pone de relieve que se trata de una iniciativa perfectamente bien fundada. Sin duda alguna, existen ciertos tipos de ayuda en la que el gasto inmediato podría ser rentable (como en el caso de las campañas de inmunización y ciertas modalidades de asistencia sanitaria preventiva). Sin embargo, los gastos recurrentes a largo plazo destinados al mantenimiento de las infraestructuras viarias, escuelas, hospitales, etc. (por lo que respecta a salarios y suministros) pueden ser tan importantes como la inversión inicial. La historia del desarrollo económico está repleta de ejemplos de inversiones fallidas a gran escala que no estuvieron acompañadas de financiación suficiente para cubrir estos costes recurrentes. Tal como Moss (2005, p. 6-7) observa:

"Cualquiera que haya conducido en carreteras africanas sabe que la parte fácil es su construcción y la más complicada su mantenimiento... podemos constatarlo en los ejemplos de países que se han servido con éxito de la ayuda recibida para salir de la pobreza. Botswana y Corea del Sur recibieron ayudas, no en enormes oleadas, sino más bien en cantidades bastante moderadas a lo largo de décadas, lo que sugiere que los flujos sostenibles de ayuda a largo plazo pueden ser preferibles a realizar un gran esfuerzo durante un breve período de tiempo o a las frecuentes reivindicaciones de un "Plan Marshall para África."

En resumen, la CpA tiene algunas cosas importantes que decir que no se han expresado anteriormente en ningún informe trascendental propuesto por iniciativa de un país industrializado. No obstante, es un poco parco por lo que respecta a las recomendaciones sobre el modo de poner en práctica las propuestas. A título de comentario final, el Informe con frecuencia adopta un enfoque bastante reduccionista en cuanto a la modalidad de tratamiento que se otorga a África: se hacen demasiadas referencias a "los problemas de África" sin distinguir suficientemente entre países. A pesar de las impresiones en contra, África no está universalmente inmersa en una crisis, y en algunos países se han registrado importantes avances en determinadas esferas.^[10] Este hecho se reconoce en diversas partes del informe (se hacen varias menciones de los éxitos materializados en Botswana, por ejemplo), pero habría valido la pena llevar a cabo un reconocimiento más explícito a través de todo el documento.

4. El Proyecto Milenio (PM)

El PM parte de la premisa de que África se halla presa en una "trampa de pobreza" especialmente perniciosa. "Simple y llanamente, el continente es demasiado pobre para crecer" (*The Economist*, 2005, p. 25). Según Sachs, esto es el resultado de un trágico cúmulo de despropósitos: la región se ve obligada a soportar una pandemia única en el mundo (el año pasado registró un índice de mortalidad por malaria que representó un 85% de los 1,2 millones de muertes producidas en todo el mundo, así como el 75% de los 2,1 millones de fallecimientos por SIDA)". También se ve desfavorecida desde un punto de vista geográfico (menos de una cuarta parte de la población africana vive a menos de 100 km de la costa). Debido a su peculiar ecología, a los agricultores del continente les fue imposible beneficiarse de la revolución verde. A results de todos estos factores, el continente es incapaz de acumular el capital suficiente para soportar a una creciente población. Con escasez de capital, es demasiado pobre para ahorrar: su ahorro nacional bruto fue únicamente del 16% del PIB en 2003, en comparación con el 42% registrado en Asia. Y sin ahorro suficiente, la región no está en condiciones de hacer frente a su escasez de capital (*ibid.*).

No hay nada nuevo, por supuesto, en estas ideas. La necesidad de dar un "gran impulso" para fomentar el desarrollo ha estado presente desde los años 50 y 60: constituye una parte integral de las "etapas de desarrollo" de Walter Rostow, por ejemplo, y los ampliamente debatidos aspectos positivos del crecimiento "equilibrado" frente al "desequilibrado" (es decir, la idea de que se precisan inversiones simultáneamente en todos los frentes, en contraposición al concepto de dar prioridad a sectores concretos). En este contexto, hipotéticamente, el informe del PM adopta un enfoque más estructurado con respecto a las intervenciones que el informe de la CpA. Pretende identificar iniciativas de resultados positivos rápidos: mosquiteros antimalaria, apoyo nutricional para niños pequeños y fertilizantes para agricultores africanos (Maxwell, 2005). Sin embargo, debemos hacer hincapié en el hecho de que no existe ningún tratado universal sobre los beneficios que podría reportar el "gran impulso". William Easterly (2005, pp. 8-9 y 30), en concreto, ha criticado duramente la idea, y sostiene que:

"los hechos sumamente estilizados no avalan sin duda el pronóstico de que la ayuda provoca un efecto de gran crecimiento, contribuyendo a que los países sean capaces de escapar de las trampas de pobreza: (1) el crecimiento es inferior en aquellos países con un factor ayuda intensivo que en los países en vías de desarrollo que obtienen poca ayuda, (2) la ayuda ha aumentado a lo largo del tiempo como un porcentaje de la renta en África, pero la tasa de crecimiento de África ha caído con el paso del tiempo... los fallos de coordinación y las trampas de pobreza son fascinantes para la exploración teórica y empírica. Sin embargo, la descripción de trampas de pobreza, "grandes impulsos" y despegues como justificación de la ayuda externa recibe escaso apoyo en las experiencias reales de desarrollo económico."

Otro de los mensajes clave del informe del PM es que la gobernanza es mejor de lo que se suele suponer y que los países africanos, por lo tanto, son merecedores de más ayuda. Sachs (2005, p. 190-191) se mantiene inflexible sobre este punto: "La política, en última instancia, es sencillamente insuficiente para explicar los motivos de la crisis económica prolongada en la que África se halla inmersa. La afirmación de que la corrupción en África es la fuente básica del problema no se corresponde con la práctica ni resiste un examen detallado formal. Durante esta última década, he presenciado de primera mano cómo países africanos relativamente bien gobernados, como Ghana,

Malawi, Mali y Senegal, han sido incapaces de prosperar, mientras que sociedades asiáticas con amplios indicios de corrupción, como Bangladesh, India, Indonesia y Pakistán, han registrado un rápido crecimiento”. Es posible que este planteamiento sea de gran interés social y ciertamente represente un cambio refrescante con respecto al “afropesimismo” que impregna gran parte de la literatura que versa sobre el continente. África no está exclusivamente aquejada de corrupción, y sugerir lo contrario es ignorar la historia de países que se han desarrollado con gran éxito, como Corea del Sur en la década de 1960, y China actualmente, donde proliferaba la corrupción durante el período del desarrollo capitalista inicial (Kahn, 2002, p. 165).^[11]

En las páginas del PM se incluye un elenco de recomendaciones políticas concretas muy satisfactorias. Una de ellas, por ejemplo, es el apoyo a la creación de un programa de alimentación escolar a nivel continental (programas que ya estaban instaurados en una serie de países antes de la entrada en vigor del ajuste estructural, pero que posteriormente fueron desmantelados).^[12] Otra de las recomendaciones consiste en la aprobación del restablecimiento de la concesión de subvenciones destinadas a agricultores en situación alimentaria precaria para garantizar el acceso a los principales insumos agrícolas, como los fertilizantes (PM, 2005, p. 70). Del mismo modo que la CpA, el informe también recomienda la eliminación de tasas escolares, cuya imposición ha sido blanco de críticas a través de todo el continente, y que ha contribuido a reducir la asistencia escolar. También será bienvenido todo el apoyo prestado al fortalecimiento del suministro de bienes públicos regionales (PM, capítulo 15), especialmente las infraestructuras de transportes y telecomunicaciones. La aceleración de la integración regional es uno de los principales retos pendientes para África (UNECA, 2004) e inequívocamente se precisa ayuda externa para hacerlo posible.

Pese a estos puntos fuertes, al leer el PM se obtiene la impresión global de que el informe adopta un enfoque excesivamente tecnocrático en relación con los problemas con los que se enfrentan los países en vías de desarrollo. Un área especialmente controvertida son las estimaciones de costes facilitadas para alcanzar los ODM, y lo es a dos niveles. En primer lugar, a nivel “micro”, diferentes estudios han presentado estimaciones altamente discrepantes acerca de la cantidad exacta que costaría la financiación de intervenciones concretas. La Tabla 3, comparativa de las estimaciones del coste de lograr una enseñanza primaria universal en Uganda a partir de distintas fuentes, es ilustrativa. Aunque las estimaciones de costes se indican en dólares de diferentes años, está claro que existen enormes diferencias, por un lado, entre las estimaciones de la UNICEF y, por otro, las del PM. De hecho, la diferencia se cifra aproximadamente en el cuádruple. Naturalmente, tal como Reddy y Heuty (2005, p. 13) señalan, esta variación podría reflejar en parte las diferencias existentes en la percepción del objetivo y en premisas analíticas detalladas. No obstante, sigue resultando preocupante que tales hipótesis no se expliquen exhaustivamente. Se han suscitado dudas similares acerca de otras de las estimaciones clave presentadas en el PM. Por ejemplo, se ha cuestionado la capacidad de representar con exactitud el número de personas que padecen malaria (*The Economist*, 2005b, p. 70). Y si se desconoce la cifra de afectados, en términos prácticos es imposible valorar el coste de cualquier intervención destinada a evitar dichas infecciones. Estas dificultades se ven agravadas por el hecho de que sólo un país africano (Mauricio) actualmente registra nacimientos y defunciones según los estándares de la ONU, siendo imposible, por ejemplo, saber exactamente cuántas personas mueren por el SIDA.

Tabla 3. Coste unitario de la Enseñanza Primaria Universal en Uganda

Estudio	Coste anual estimado por alumno
UNICEF 2001	13 \$ EEUU (precios de 1998)
EPRC 2001	46 \$ EEUU (precios de 2001)
Banco Mundial 2003	27,5 \$ EEUU (precios de 2001)
Proyecto Milenio	53 \$ EEUU (precios de 2000)

Fuente: Reddy y Heuty (2005), p. 13.

El segundo nivel en el que hay un grado de preocupación considerable acerca de las estimaciones del PM es una consecuencia lógica de los problemas citados a nivel “micro”: la desconfianza acerca de las estimaciones de los costes totales para la consecución de los ODM. A título de ejemplo, Reddy y Heuty (2005) comparan las estimaciones presentadas para el Informe Zedillo, el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2003 y el Banco Mundial (véase el Anexo). Según el Informe Zedillo, reducir a la mitad la pobreza mundial costaría 20.000 millones de dólares anuales. Según un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC) utilizado por el Banco Mundial, sin embargo, el coste sería de entre 54.000 y 62.000 millones de dólares, aproximadamente el triple. Tales estimaciones dependen de la hipótesis de la denominada elasticidad al crecimiento de la reducción de pobreza (es decir, la elasticidad de la proporción de la población en situación de pobreza con respecto a la renta *per cápita*). De hecho, el PM se opone de manera explícita al uso de estimaciones específicas por países debido a la gran variación existente entre las distintas estimaciones disponibles. Teniendo en cuenta estas grandes discrepancias, las estimaciones de costes presentados por el PM para alcanzar los ODM deben considerarse con cierto grado de escepticismo. Incluso en el texto del PM, las dudas que se ciernen en torno a las estimaciones globales quedan minimizadas con la afirmación de que “la metodología para estimar la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que aquí se presenta representa un esfuerzo pionero para valorar las necesidades de ODM desde una perspectiva *bottom-up* (“de abajo hacia arriba”), integrada y enfocada a cada país. Aun así, los resultados están sujetos a varios tipos de incertidumbre y no deberían interpretarse como una estimación definitiva de las necesidades de inversión de los ODM.” (PM, 2005, p. 254).

Con el propósito de financiar las propuestas del PM, Sachs (2005, p. 302-308) presenta a EEUU como el principal país que debe soportar el incremento de AOD. Argumenta de un modo persuasivo que la idea que tiene EEUU de sí mismo como “donante generoso” se contradice en gran modo con sus propias estadísticas sobre ayuda prestada, y

sugiere que fácilmente sería capaz de permitirse el incremento que suponen las recomendaciones del PM. Quizá se encuentre aquí el talón de Aquiles de todo su análisis. Pese a ciertas concesiones sobre la condonación de la deuda y la canalización de la financiación adicional a través de la Cuenta de Desafío del Milenio (una iniciativa estadounidense completamente nueva de ayuda exterior a determinados países en vías de desarrollo), son pocos los signos que indiquen que EEUU esté en puertas de comprometerse a destinar a África un incremento masivo del gasto en ayuda. Por el contrario, enfrentados a un masivo déficit presupuestario nacional, y con unos recursos estirados al límite en el exterior (Oriente Medio, Afganistán, etc.), las perspectivas de inyecciones adicionales de ayuda a gran escala por EEUU de medio a largo plazo no son nada alentadoras.^[13]

5. Valoración

Todo esto se debe entender con el telón de fondo de una considerable "fatiga de iniciativas" que está empezando a arraigarse en el continente. En representación de la clase de sentimientos que suelen expresarse reproducimos un fragmento de un artículo publicado en el periódico de Uganda *The Monitor*, firmado por Andrew Mwenda, que argumenta que la Comisión Blair,

"personifica la experiencia fallida del desarrollo en África, producto de políticas diseñadas por el Estado y para el Estado en colusión con los denominados "socios de desarrollo" donde la población del continente apenas tiene voz y voto... En lugar de escuchar a su propia gente, los gobiernos de África sólo tienen oídos para los donantes. La ayuda externa, por tanto, mina la cultura democrática, y también inculca una mentalidad pedigrüña tanto al estamento político estatal como a los burócratas, de modo que ante cada crisis fiscal se limitan a solicitar ayuda externa en vez de aplicar políticas que favorezcan una rápida acumulación de capital."^[14]

Ciertamente, el número de iniciativas a favor de mejorar las perspectivas de desarrollo y, en concreto, de optimizar el rendimiento económico, social y político de África, ha sido aparentemente interminable. Una ONG con sede en el Reino Unido, el World Development Movement (WDM), sugiere que, en realidad, no hay necesidad de efectuar más "análisis" ni de organizar más "debates": los problemas están perfectamente definidos, todo lo que ahora hace falta es la responsabilidad de cumplir con los compromisos y promesas asumidos (WDM, 2004)–. Hay mucho de cierto en estas acusaciones: la comunidad internacional se ha comportado con frecuencia como un niño pequeño que pierde rápidamente el interés en su nuevo juguete y pasa al siguiente. Según un editorial del *New Statesman* (2005): "la moderna mentalidad occidental posee un intervalo de atención de corto recorrido; prefiere lo inmediato y contingente a lo remoto y a largo plazo". Resulta inexplicable desde distintas perspectivas (o quizá bastante "inexcusable") el modo en que algunos de los programas bien elaborados en el pasado –como la iniciativa 20/20, nacida de la Cumbre Social de Copenhague celebrada en 1995 y que respaldaba el aumento, tanto por parte de los países donantes como de los destinatarios de las ayudas, de los gastos en servicios sociales básicos– cayeron en saco roto.

Ante tales antecedentes, es inevitable que las propuestas de la CpA y del PM sitúen de nuevo en el centro de atención toda la cuestión de la eficacia de la ayuda para el desarrollo. Nancy Birdsall (2004), una de las expertas principales en la eficacia de las ayudas, ha identificado recientemente siete de los peores "pecados" o fallos de los donantes, entre los que se incluyen la impaciencia en crear instituciones, la colusión y los errores de coordinación, la incapacidad de evaluar adecuadamente los resultados de su apoyo y una financiación volátil e impredecible. Otro informe (Oxfam/Ayuda en Acción, 2005) estimó recientemente que alrededor del 40% de la "ayuda" internacional (de la cual el 20% se destinó a África) termina permaneciendo en las economías de los países donantes, a través de la vinculación de dicha ayuda a la compra de bienes y servicios. Si se tienen en cuenta los honorarios de consultoría, los salarios de los trabajadores dedicados a prestar ayuda, etc., es probable que el porcentaje real de la ayuda que permanece en las economías de los países donantes sea mucho más elevado.^[15]

Efectivamente, será preciso abordar estos problemas si deseamos que prosperen las propuestas de la CpA o del PM. Por ejemplo, al imponer cargas adicionales a los escasos recursos burocráticos, en muchas ocasiones la ayuda se ha interpretado como parte del problema, no como la solución. Llegaron a iniciarse 405 proyectos simultáneos de ayuda tan sólo en el Ministerio de Sanidad de Mozambique. A principios de la década de los noventa en Tanzania, había 40 "donantes" y más de 2000 proyectos (Chambers, 2005, p. 40), lo que representó tal carga para las autoridades tanzanas que finalmente se vieron obligadas a solicitar una "moratoria de las misiones" por un período de tres meses, para permitir que los administradores pudieran desempeñar sus responsabilidades habituales. Tal como declara Easterly (2002, p. 44), en su reflexión sobre el caso etíope:

"existe cierta ironía en el hecho de que los donantes aumenten la presión sobre la capacidad de gestión del Gobierno a través de la propia burocracia de los donantes, y que a continuación intenten satisfacer sus propias demandas a través del "desarrollo de capacidades". No parece probable que ningún "desarrollo de capacidades" pueda aliviar los graves cuellos de botella planteados por la gestión de la ayuda externa."

En la bibliografía correspondiente se comprueba el gran número de debates sobre la capacidad de los Estados africanos de "absorber" tan drástico aumento de ayuda internacional como el abogado por la CpA y el PM. Según estimaciones de la mayoría de estudios, podría alcanzarse un "punto de saturación de la ayuda" en un intervalo comprendido entre el 15% y el 45% del PIB, más allá del cual los beneficios marginales a la ayuda adicional podrían resultar negativos (de Renzio, 2005, p. 3). Es evidente que, en algunos países, el nivel de ayuda ya se halla dentro de dicho intervalo (Tabla 3).

Tabla 3. Dependencia de la ayuda en África, 2003

	Ayuda per	PIB per cápita	Ayuda/	Ayuda como %	Población,
--	-----------	----------------	--------	--------------	------------

	cápita (Dólares corrientes)	(Dólares constantes 2000)	RNB (%)	del gasto gubernamental (1)	total (mill.)
Burkina Faso	37,2	252,9	11	–	12,1
Etiopía	21,9	102,4	23	87	68,6
Ghana	43,9	275,9	12	–	20,7
Kenia	15,1	340,8	3	25	31,9
Madagascar	31,9	233,2	10	90	16,9
Mozambique	55,0	254,9	25	–	18,8
Níger	38,5	177,6	17	–	11,8
Senegal	43,9	485,4	7	91	10,2
Uganda	38,0	276,5	16	93	25,3
Zambia	53,8	354,4	13	114	10,4
SSA	34,3	513,7	6	–	704,5

(1) Cuando están disponibles, los datos se indican a su nivel máximo desde 1996.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial, base de datos en línea.

De hecho, casi dos docenas de países africanos reciben actualmente una ayuda valorada en más de la mitad de su gasto público total. Como afirma Moss (2005, p. 7), ante tal escenario el margen para duplicar o triplicar los flujos de ayuda global parece limitado.^[16] Y tal como sugiere la cita de Andrew Mwenda al principio de este apartado, un nivel de ayuda alto en proporción con el gasto público también puede tener graves implicaciones con respecto al buen gobierno: puede debilitar la responsabilidad u obligación de rendir cuentas, promover el clientelismo y la corrupción, crear conflictos por el control de los fondos de ayuda, contribuir al trasvase del escaso talento existente en la burocracia local y mitigar las presiones para reformar unas políticas e instituciones ineficaces. Mediante el análisis econométrico, aunque la relación precisa es compleja, un trabajo de investigación del Banco Mundial (Knack, 2000) confirma que la dependencia de la ayuda externa puede estar asociada a la degradación de la calidad institucional.

Conscientes de estos problemas, tanto los informes del PM como de la CpA recomiendan dedicar más recursos al desarrollo de capacidades. Sin embargo, dichas políticas se han visto frecuentemente perjudicadas en el pasado por las políticas de los donantes y de las Instituciones Financieras Internacionales (el FMI y el Banco Mundial). Bajo los Programas de Ajuste Estructural, en muchos países africanos el sector público no contó con el personal necesario y los salarios cayeron hasta niveles ridículamente bajos. Es difícil estar en desacuerdo con Sender (2002), que argumenta que “la inadecuada capacidad estatal en el África sub-sahariana ha sido una profecía autocumplida; el resultado de una apuesta amañada por aquellos cuya posición les permite influir en los resultados. Las instituciones de Washington han exigido repetidamente iniciativas que merman la capacidad de los gobiernos de formular y adoptar sus propias políticas.” La superación de dicha falta de capacidad deberá ser un reto clave para el éxito tanto de la CpA como del PM, pero ninguno de los informes explica cómo se puede lograr el aumento necesario de la capacidad estatal.

Se podría mantener que ambos informes tratan asimismo dos cuestiones fundamentales para la reducción de la pobreza de un modo bastante somero: la desigualdad y el empleo. Hasta hace poco, la desigualdad ha sido uno de los problemas del continente sobre el que no se hablaba; se asumió que, dada la prevalencia de la pobreza, la desigualdad no era un problema esencial. Recientes estudios empíricos han contribuido a destruir este mito. Según ponen de manifiesto los datos, África padece los niveles más elevados de desigualdad de todos los continentes (PNUD, 2005). Francis Bourguignon (2004, p. 7), economista jefe del Banco Mundial, ha observado que en Etiopía el crecimiento podría haber reducido el nivel de pobreza en un 31% entre 1981 y 1995. Sin embargo, debido a cambios en la distribución, que contribuyeron a aumentar la pobreza en un 37%, el efecto final fue un incremento neto de la pobreza del 6%.

Por desgracia, ni el PM ni la CpA han planteado políticas para corregir las grandes desigualdades existentes, por ejemplo, mediante la adopción de una política fiscal progresista. Ambos informes subrayan la importancia del crecimiento en favor de los más pobres, pero ninguno de ellos llega a sugerir la adopción de políticas de redistribución. El silencio sobre esta cuestión conlleva implicaciones críticas para el cumplimiento de los ODM. Tal como señala el PNUD (2005:66), aunque la mayoría de analistas sostienen que el África sub-sahariana tiene pocas posibilidades de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio consistente en reducir a la mitad la pobreza mundial para el año 2015, ello no es necesariamente cierto si la región combina un aumento más modesto del crecimiento con un modelo mejorado de distribución de renta. Por ejemplo, por consenso general, Kenia es un país al que le falta mucho camino por recorrer para alcanzar el objetivo de pobreza. Incluso si Kenia pudiera lograr una tasa de crecimiento *per cápita* del 1% (y con la excepción de los últimos dos años, el rendimiento reciente ha sido muy inferior a este porcentaje, sin producirse ningún crecimiento *per cápita* en el período que se inicia en 1997), con el actual modelo de distribución la pobreza no se reducirá a la mitad hasta el año 2030. Incluso duplicando la cuota de los pobres en el crecimiento futuro a la misma tasa de crecimiento del 1%, las perspectivas cambiarían drásticamente, permitiendo a Kenia reducir la pobreza a la mitad antes de 2013.

La cuestión del empleo se ha esquivado de un modo similar. El desempleo es probablemente el reto más grave con el que se enfrentan los gobiernos africanos hoy en día. Las cifras son tan poco fiables en este sentido que nadie sabe cuál es el nivel de desempleo real del continente. Sin embargo, se sabe que con frecuencia el porcentaje de personas

empleadas en el sector formal no es superior al 10%. Este hecho, en sí mismo, constituye una crítica extraordinaria de las políticas económicas que se han seguido a lo largo de los últimos 20 años aproximadamente y que fueron aprobadas por la comunidad de donantes, a través de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y otros instrumentos. En el futuro, sólo será posible materializar una reducción significativa de la pobreza mediante la generación de economías nacionales dinámicas altamente intensivas en creación de empleo. La CpA baraja algunas ideas en cuanto a la creación de empleo (como el apoyo de los donantes a las Redes de Empleo Juvenil) pero, por lo general, son marginales a las recomendaciones globales. Con su énfasis en las intervenciones en el sector público en sanidad y educación, el PM apenas saca el tema a colación.

Otro descuido importante que se pone de manifiesto en ambos informes es la ingenuidad con la que suele considerarse la política africana. Según Booth (2005, p. 494), la política constituye "el mayor punto ciego [de la CpA]... cada punto decisivo se enfrenta a la incapacidad aparentemente premeditada de no reflejar la mejor línea de pensamiento actual sobre el tema". Pero el PM, en ocasiones, parece padecer el mismo descuido. Sachs (2005), en concreto, parece apresurarse a aprobar las acciones de líderes como el presidente de Etiopía Meles Zenawi o el presidente de Uganda Yoweri Museveni –sin embargo, dentro del continente, se tratan de figuras bastante más controvertidas–. Museveni, por ejemplo, ha tenido que soportar recientemente la ira de la comunidad de donantes por su enmienda de la constitución, que le ha permitido ejercer un tercer mandato como presidente (ya lleva 19 años en el poder). En casos como el de Guinea Ecuatorial, con su riqueza petrolífera, la cuestión de la falta de democracia generalmente ni siquiera es abordada por los países occidentales. Por bienvenido que pueda ser el énfasis sobre el "buen gobierno", el concepto es sumamente problemático y susceptible de ser calificado como un caso de "doble moral". La incoherencia en el discurso sobre "buen gobierno" también se revela por el obstruccionismo de una serie de gobiernos occidentales a la investigación de las Naciones Unidas de las alegaciones de la apropiación ilegal masiva de bienes en la República Democrática del Congo (RDC).^[17]

Ninguno de estos puntos debería eclipsar el mensaje clave que se infiere tanto del PM como de la CpA en relación con el caso de una escalada significativa de la ayuda. De nuevo, Sachs probablemente sea el defensor más categórico (y quizá también el más convincente) de esta iniciativa. Sin embargo, las cuestiones que plantea esta escalada son sumamente complicadas, y no podemos limitarnos a ignorarlas. ¿De qué modo debería canalizarse el aumento de recursos hasta llegar a sus beneficiarios últimos –la población sin recursos– si se facilitan fondos? El PM sugiere que mayoritariamente se gestione a través de las agencias de la ONU aunque, una vez más, el ambiente actual de Washington no es demasiado favorable a la expansión de las funciones de la ONU. Otra cuestión principal concierne al papel del FMI y el Banco Mundial. Tanto la CpA como el PM emiten ciertas críticas sobre el papel que dichas instituciones han desempeñado en el pasado, pero no dejan tan claras cuáles deberían ser sus funciones concretas en el futuro.^[18] Cabe hacer mención asimismo en este artículo de la relevancia del Informe Melzter (2001) sobre el papel de las instituciones financieras internacionales, que insta a una reducción de la influencia de ambas instituciones.

Otra cuestión de primer orden que es preciso abordar es si la nueva ayuda debería desembolsarse en forma de subvención o crédito. Tanto la CpA como el PM exhortan a los donantes a que aumenten la ayuda a África en forma de subvenciones, aunque hasta el momento no está claro hasta qué punto se adoptarán estas recomendaciones, sobre todo por parte de las instituciones financieras internacionales (que en último término verían reducido su poder sobre la toma de decisiones si los compromisos de ayuda se dispersan en forma de subvenciones). El último *World Bank Development Finance* (2005) revela que se ha producido un aumento efectivo en las ayudas prestadas en forma de subvención, algo que podría considerarse como un desarrollo positivo. Sin embargo, ¿la nueva ayuda debería canalizarse a través de un mayor apoyo presupuestario, tal como sugiere la CpA, o bien a través de programas específicos (tal como los argumentos del PM parecen implicar)? El PM sostiene que la opción depende en general de la valoración de la "voluntad" del Gobierno en cuestión –aquellos cuyo apoyo a la estrategia de reducción de la pobreza basada en unos ODM ampliamente creíbles serán dignos de "confianza" y contarán con un generoso respaldo presupuestario–. Pero en los casos en que se carezca de este elemento, "las estrategias de desarrollo deberán centrarse en cuestiones de tipo humanitario y sanitario, y la ayuda deberá canalizarse principalmente a través de las organizaciones no gubernamentales" (PM, 2005, p. 114). El punto discutible radica, naturalmente, en la forma de decidir si el gobierno posee "voluntad" suficiente.

Evidentemente, sería inapropiado pensar que existe una única vía "óptima" para organizar un sistema de ayuda global dispar y complejo. El multilateralismo presenta muchas ventajas sobre el bilateralismo, especialmente por lo que respecta a la coordinación. Y, tal como hemos podido constatar, la coherencia política se configura como un reto principal para los países donantes. Los autores de la CpA, sobre todo, parecen ser muy conscientes de estos problemas. Sin embargo, al poner a una potente organización como el Banco Mundial a cargo de la ayuda internacional, la opción multilateral tiende hacia un concepto monolítico del desarrollo. Y ello, en sí mismo, es contrario al concepto de propiedad y diversidad de opciones políticas. Tanto el PM como la CpA han tenido que enfrentarse con estos dilemas.

Con un tono ligeramente irónico, una serie de autores han sugerido que sería mejor proporcionar la financiación directamente a la población sin recursos, eliminando así los "intermediarios" –la comunidad internacional de donantes (véase, por ejemplo, Hanlon, 2004)–. Dado un déficit medio de ingresos de sólo unos 31 centavos para los 1.100 millones de personas que se estima viven bajo la línea de pobreza internacional de "un dólar al día", según cálculos del propio Sachs (2005, p. 290-291), este autor sugiere que se requerirían tan sólo 62.000 millones de dólares para reducir a la mitad el nivel de pobreza global, cifra considerablemente inferior a los 170.000 millones de dólares estimados por el PM.^[19] Para salir de este laberinto, una vía posible sería la generalización de un sistema internacional de "seguridad social" –la caridad, según se observa a menudo, es algo odioso, y sería mejor prestar apoyo a la población sin recursos a través de una "red de seguridad" internacional basada en los derechos–. Una

propuesta ambiciosa dentro de este ámbito ha sido planteada por Fitzgerald (1997). La comunidad de donantes suele desdeñar el papel de las "transferencias de fondos" en la resolución de la pobreza, pero las experiencias con las transferencias de efectivo a soldados desmovilizados en Mozambique, y la provisión de pensiones básicas a las personas de edad avanzada de Sudáfrica han puesto de manifiesto que, de hecho, es posible que estos sistemas funcionen de un modo eficaz, y con unos costes administrativos relativamente bajos (Hanlon, 2004). El capítulo 6 de la CpA manifiesta un fuerte compromiso con la protección social, incluyendo la provisión de subsidios en efectivo para huérfanos, viudas, personas discapacitadas y de edad avanzada. Esto podría considerarse como un primer paso positivo hacia la aprobación de un sistema internacional de seguridad social.

Sin embargo, es esencial leer la letra pequeña para comprender el impacto último de propuestas como la CpA. En el período posterior a la celebración de la cumbre del G8, se comentó que Tony Blair se mostró exasperado por las críticas al acuerdo de condonación de la deuda que había prometido ostensiblemente liberar de la deuda al 100% a los países más pobres en vías de desarrollo. Incluso a pesar de la retórica sobre la "titularidad" africana contenida en el informe de la CpA, parece probable que el paquete de condonación de la deuda incremente la gama de requisitos políticos –en concreto, por lo que respecta a la venta continuada de activos estatales a través de la privatización y la liberalización de las economías nacionales (Killick, 2004)–. Además, una gran parte del aumento de los flujos de ayuda destinados a África a lo largo de estos últimos años corresponden a condonaciones adicionales de la deuda. Tal como advierte el PM, esto no implica necesariamente la inversión de más dinero en nuevos programas de ayuda. Por tanto, existen algunas contradicciones entre las recomendaciones del informe y los probables resultados. Sobre ciertas cuestiones, los autores de la CpA están en un terreno especialmente peligroso. Por ejemplo, en materia de anticorrupción, la OCDE ha emitido recientemente un informe en el que se afirma que ni una sola empresa o persona ha sido procesada desde la entrada en vigor en Gran Bretaña de la convención anticorrupción de 2001, atribuyéndolo a una falta de voluntad política y de recursos (Miller, 2005, p. 3). Pese a la firme actitud adoptada en la CpA en relación con la importancia de la reducción de los conflictos en la región, tampoco ha escapado a la atención de los críticos el hecho de que cinco de los ocho países miembros del G8, incluyendo Gran Bretaña, sean los mayores vendedores de armas del mundo.

En última instancia, sin embargo, la prueba de fuego de ambos proyectos es la medida en que los gobiernos han implementado las recomendaciones del informe. Para el PM, la hora de la verdad será el 12-14 de septiembre, en la reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, momento en el que se debatirán los ODM. Para la CpA, no habrá ninguna hora de la verdad. En la cumbre del G8 celebrada los días 7 y 8 de julio en Gleneagles (pero bruscamente interrumpida por los ataques terroristas perpetrados en Londres) se avanzó en una serie de importantes frentes abiertos, que figuraban como puntos del orden del día de la CpA, si bien en otros el resultado fue más decepcionante (Oxfam, 2005). Fue de crucial importancia que los líderes del G8 confirmaran su compromiso en aumentar los niveles de ayuda –iniciativa encabezada principalmente por los países europeos– que dará lugar a un incremento de 48.000 millones de dólares anuales para el año 2010 en comparación con los niveles de 2004, aunque se sitúa bastante por debajo del incremento sustancial a la ayuda instado por la ONU para alcanzar los ODM (un aumento de 90.000 millones de dólares –sobre el nivel de 2004– para el año 2010).

Tras la enorme publicidad dada a la CpA, el gobierno británico está definitivamente bajo presión para actuar. Bob Geldof, miembro de la CpA, ha afirmado en repetidas ocasiones sobre este asunto que "os vigilaremos", lo que implica que si el gobierno británico se echa atrás en alguna de sus promesas, él y otros activistas no dudarán en hacer público el hecho y denunciarlo. Esperemos que dicha vigilancia dé sus frutos. Sin embargo, una perspectiva pesimista (pero quizá correcta) sería que las personas encargadas de efectuar las recomendaciones en el informe no tuvieran potestad para implementarlas –potestad que reside en los respectivos parlamentos del G8–. En este sentido, podría argumentarse que es probable que sean pocas las propuestas que lleguen a traducirse en leyes. El poder del gobierno británico para persuadir a los restantes países del G8 para adherirse al plan de acción del informe, por tanto, es limitado. El propio Blair ha admitido la existencia de estas limitaciones y simplemente ha declarado lo siguiente: "de lo que estoy seguro es de que realizaré todos los esfuerzos que estén en mis manos para llevarlo a cabo. Es lo máximo que puedo hacer". (citado en Left, 2005).

6. Conclusiones

En un artículo reciente, tres renombrados economistas, Birdsall, Rodrik y Subramanian (2005), sugieren que se ha sobreestimado el valor de la ayuda internacional como una vía para sacar a la población de la pobreza. No niegan que intervenciones selectivas y bien orientadas de donantes extranjeros hayan gozado ocasionalmente de un gran éxito. Sin embargo, los paquetes más amplios de ayuda rara vez han producido los resultados deseados, sino que, según afirman, casi todos los casos positivos de desarrollo en los últimos 50 años se han basado en innovaciones políticas nacionales creativas –y a menudo heterodoxas–, como las subvenciones a la exportación, las violaciones de patentes y *copyrights*, la imposición de barreras arancelarias y no arancelarias elevadas, la propiedad pública de grandes segmentos de los sectores bancario e industrial y restricciones a los flujos de capital, con inclusión de la inversión extranjera directa. Teniendo en cuenta que uno de los autores (Arvind Subramanian) es jefe de División del FMI (la institución que probablemente es la más firme defensora de la ortodoxia), se trata de una sorprendente admisión. Su declaración también se opone abiertamente a las posiciones básicas mantenidas por Jeffrey Sachs, o las adoptadas por la CpA, que esencialmente "se adhieren al Consenso Post-Washington" (Sandbrook, 2005, p. 1118).

No obstante, existen amplios indicios de que el margen de maniobra para que los países en vías de desarrollo adopten sus propias políticas se está reduciendo (Chang, 2005). A través de los trabajos de la OMC, el FMI, el Banco Mundial y los donantes bilaterales, los países africanos actualmente poseen un margen considerablemente menor para diseñar y adoptar sus propias políticas. En este contexto, no es irrelevante el hecho de que no se mencionen las

palabras “espacio político” ni una sola vez en el informe de la CpA ni en el del PM. Tanto de forma consciente como en caso contrario, debido a su naturaleza preceptiva y al modo en que han enmarcado el debate, tanto la CpA como el PM pueden contribuir incluso a contraer el espacio político existente.

Además, algunas preguntas clave han sido ignoradas u obviadas por el PM y la CpA. ¿De qué modo encaja África en la economía global? ¿Qué papel debería desempeñar? Está claro que el suministro de materias primas no procesadas a los países industrializados no ha beneficiado el desarrollo africano. ¿Y las transferencias tecnológicas? Aunque esta era una de las principales cuestiones en la agenda política de las décadas de los 60 y 70, ¿qué le sucedió? Actualmente, no se produce ninguna transferencia tecnológica voluntaria significativa o, si se da es a cuentagotas. Los economistas expertos en casos exitosos de “industrialización tardía” como Robert Wade (2004, p. xlix) sugieren que el desafío clave radica en el modo de generar una economía nacional articulada, y ello no surge necesariamente a través de una mayor integración externa con la economía global. La verdad es que África ya está profundamente “integrada” en la economía global –aunque no de un modo conducente a su desarrollo–.

En este sentido, en documentos críticos como la “Comisión Alternativa para África” (Miller, 2005), se sostiene que la CpA y el PM no son lo suficientemente enérgicos y no aportan nada esencialmente nuevo al panorama. Además, se aduce que el hecho de seguir demasiado al pie de la letra estos nuevos planes generales de desarrollo conlleva un riesgo para los propios países africanos:

“Si tomamos en sentido literal otro documento de estrategia que sea inherentemente erróneo, los resultados serán que África, más que la propia estrategia, se considerará un “caso perdido” cuando falle la estrategia, contribuyendo al círculo vicioso en el que Blair y compañía predicarán que el mayor control corporativo y una mayor condicionalidad del Banco Mundial son el remedio, en lugar de la causa, a los problemas de África” (Miller, 2005, p. 4).

Tanto si esta postura es correcta como en caso contrario, este autor coincide con la opinión de que los dos informes implican un replanteamiento mucho más profundo acerca de cómo se gasta la ayuda y se canaliza hacia los países en vías de desarrollo. Además, ni siquiera toda la ayuda del mundo será capaz de compensar las políticas inequitativas aplicadas a los países en vías de desarrollo. De hecho, puede que solo consiga desviar la atención de áreas donde los países africanos (y otros también en vías de desarrollo) están exigiendo un acuerdo mejor (por ejemplo, sobre política comercial). Tanto la CpA como el PM tienen muy buenas intenciones, pero con demasiada frecuencia existe una distancia abismal entre el discurso oficial y lo que realmente está ocurriendo sobre el terreno.

En última instancia, por lo tanto, digan lo que digan sus promotores, nosotros sostenemos que ninguna de estas iniciativas conllevará ningún desarrollo real *per se* –que requeriría un replanteamiento mucho más amplio y profundo acerca de la política contemporánea por parte de los autores–. Poniendo énfasis en la asistencia sanitaria y la educación, se preocupan de la loable tarea de aliviar el sufrimiento humano. Como tal, con independencia de los posibles defectos de los dos informes, merecen nuestro apoyo. Sin embargo, ambos se quedan cortos en lo que respecta a una estrategia de desarrollo exhaustiva para el continente que, razonablemente, sólo puede proceder de los propios países africanos.

Andrew Mold, Director del *European Journal of Development Research*

Referencias bibliográficas

Abdul-Raheem, Tajudeen (2005), “Africa Demands Deeds, not Words”, en Emma Miller (ed.), *Comisión Alternativa para África – Informe sobre Alternativas del G8*.

Amnistía Internacional (2005), “Congo (Dem. Republic of) – Economic Exploitation, the Arms Trade and Human Rights Abuses”, en http://www.amnestyusa.org/countries/dr_congo/economic_exploitation.html

Birdsall, Nancy (2004), “Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings”, Center for Global Development, Documento de Trabajo nº 50, Washington.

Birdsall, Nancy, Dani Rodrik y Arvind Subramanian (2005), “How to Help Poor Countries”, *Foreign Affairs*, vol. 18, nº 4, p. 136-152.

Booth, David (2005), “The Africa Commission Report: What about the Politics?”, *Development Policy Review*, 23 (4), p. 493-498.

Bourguignon, Francois (2004), “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”, artículo presentado en el Consejo de la India para la Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales, Nueva Delhi, 4 de febrero.

Cammack, Paul (2005), “Blair’s Commissioners”, en E. Miller (ed.), *Comisión Alternativa para África*, www.g8alternatives.org.uk/

Chambers, Robert (2005), *Ideas for Development*, Earthscan, Londres.

Chang, Ha-Joon (2005), “Policy Space in Historical Perspective – with special reference to Trade and Industrial Policies”, mimeo, segunda edición, Julio, artículo presentado en el 50 Aniversario de la Conferencia celebrada en Queen Elisabeth House, *The Development Threats and Promises*, Universidad de Oxford, 4-5 de julio.

Comisión para África (2005), *nuestro interés común*, Penguin Books, Londres.

Comisión para África (2005b), *nuestro interés común* [informe completo], <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>

Easterly, William (2002), “Growth in Ethiopia – Retrospect and Prospect”, mimeo, junio.

Easterly, William (2005), *Reliving the "50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development*, Centro para el Desarrollo Global, Documento de Trabajo nº 65, Washington, agosto.

The Economist (2005), “The \$25 billion question – Special Report Aid to Africa”, 2 de julio, p. 24-26.

The Economist (2005b), “Aspirations and Obligations”, 10 de septiembre, p. 69-70.

Emmerij, Louis, Richard Jolly and Thomas G. Weiss (2005), “Economic and Social Thinking at the UN in Historical Perspective”, *Development and Change*, 36 (2), p. 211-235.

Ellman, Michael (2004), “Transition Economies”, en Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, Londres.

FitzGerald, Valpy (1997), *Rethinking Development Assistance: The Implications of Social Citizenship in a Global Economy*, Queen Elisabeth House, Documento de Trabajo QEHWPS01, en <http://www2.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps01.pdf>

Graham, Yao (2005), “Africa’s Second “Last Chance””, en E. Miller (ed.), *Comisión Alternativa para África*, en www.g8alternatives.org.uk/

Hanlon, Joseph (2005), “Is it possible to just give money to the poor?”, *Development and Change*, 35 (2), p. 375-383.

Khan, Mushtaq H. (2002), “Corruption and Governance in Early Capitalism – World Bank Strategies and Their Limitations”, en Jonathan R. Pincus y Jeffrey A. Winters (2002), Cornell University Press, p. 164-184.

Killick, Tony (2004), “Politics, Evidence and the New Aid Agenda”, *Development Policy Review*, 22 (1), p. 5-29.

Knack, Stephen (2000), “Aid Dependence and the Quality of Governance – A Cross Country Empirical Analysis”, Documento de Trabajo 2396 de Investigación Política del Banco Mundial.

Left, Sarah (2005), “Blair Challenges World to End “Obscenity” of African Poverty”, *Guardian Unlimited*, 11 de marzo, en <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,5145853-115645,00.html>

Maxwell, Simon (2005), “Exhilarating, Exhausting, Intriguing: The Report of the Africa Commission”, *Development Policy Review*, 23 (4), p. 493-492.

Mayhew, Susannah H., James Tibenderana, y Andy Haines (2005), “Commission for Africa: Can it Make a Difference to Health?”, *The Lancet*, vol. 365, 26 de marzo, p. 1122-1123, en www.thelancet.com

Meltzer, Alan (2001), “IMF and International Economic Policy (Meltzer) Commission Report”, en <http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.htm>

Millennium Project (2005), *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan, Londres.

Miller, Emma (ed.) (2005), “Alternative Commission for Africa”, Informe de Alternativas del G8, en www.g8alternatives.org.uk/

Monbiot, George (2005), “A Game of Double Bluff”, *The Guardian*, 6 de junio, en www.monbiot.com/archives/2005/06/06/a-game-of-double-bluff/

Moss, Tod (2005), *Ten Myths of the International Finance Facility*, Centro para el Desarrollo Global, Documento de Trabajo nº 60, mayo.

Mwenda, Andrew (2005), “Blair Commission a Waste of Time”, *The Monitor*, Kampala, 30 de enero.

New Statesman (2005), “This Time, Get Africa’s Priorities Right”, 11 de marzo.

Oxfam (2005), “Gleneagles: What really happened at the G8 summit?”, Oxfam International.

Oxfam/Action Aid (2005), “Millstone or Milestone? What Rich Countries Must Do in Paris to Make aid Work for Poor People”, Oxfam International and Actionaid International UK.

Reddy, Sanjay, and Antoine Heuty (2005), “Achieving the Millennium Development Goals: What’s Wrong with Existing Analytical Models?”, en www.millenniumdevelopmentgoals.org

Renzio, Paolo de (2005) (draft), *Scaling Up vs. Absorptive Capacity: Challenges and Opportunities for reaching the MDGs in Africa*, Overseas Development Institute, Londres.

Sachs, Jeffrey (2005), *The End of Poverty – How We Can Make it Happen in Our Lifetime*”, Penguin, Londres.

Sandbrook, Richard (2005), “Africa’s Great Transformation?”, *The Journal of Development Studies*, vol. 41, nº 6, agosto, p. 1118-1125.

Sender, John (1999), “Africa’s Economic Performance: Limitations of the Current Consensus”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, nº 3, Verano, p. 89-114.

Sender, John (2003), “Reassessing the Role of the World Bank in Sub-Saharan Africa”, en Jonathan R. Pincus y Jeffrey A. Winters (2002), Cornell University Press, p. 185-202.

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (2005), *Informe de Desarrollo Humano 2005 – International Cooperation at a Crossroads. Aid, Trade and Security in an Unequal World*, PNUD, Nueva York.

Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (UNECA) (2004), *Assessing Regional Integration in Africa*, Informe de Investigación Política de la ECA, Addis Ababa.

Wade, John (2004), *Governing the Market*, second edition, Princeton University Press.

Banco Mundial (2005), *Development Finance 2004*, Washington.

Movimiento de Desarrollo Mundial (2004), *Media-Briefing: UK Government’s Commission for Africa*, en www.wdm.org.uk

Anexo

Objetivos de Desarrollo del Milenio – Estimaciones globales



Fuente: Reddy y Heuty (2005), p. 40.

[1] Fueron Fola Adeola, K.Y. Amoako, Nancy Kassebaum Baker, Hilary Benn, Gordon Brown, Michel Camdessus, Bob Geldof, Ralph Goodale, Ji Peiding, William Kalema, Trevor Manuel, Benjamin Mkapa, Linah Mohohlo, Tidjane Thiam, Anna Biaiujuka y Meles Zenawi. Por lo tanto, se congregaron un total de nueve comisionados de África, lo que permitió afirmar a los autores del Informe que la “mayoría” de los Comisionados eran de procedencia africana. Sin embargo, la CpA ha sido blanco de las críticas de un prominente comentarista africano que alega que “está dominada por occidentales. Incluso a nivel de gobierno, Blair eligió a sus socios africanos en vez de dirigirse a las propias organizaciones multilaterales de África, tanto regionales como continentales (AU). Si no se llega a un consenso durante el proceso, ¿qué hace suponer que se producirá con posterioridad al informe?” (Abdul-Raheem, 2005, p. 13).

[2] Véase, por ejemplo, el Movimiento para el Desarrollo Mundial (2004).

[3] Puede consultarse un interesante debate sobre la justificación y competencia del informe entre Myles Wickstead y miembros del Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes en “La Comisión para África y Coherencia Política para el Desarrollo: Primero, no hacer ningún daño”, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/494/494.pdf>

[4] Como consultor, se implicó profundamente a lo largo de toda la década de 1990 en la transformación de la Europa del Este y Rusia hacia la economía de mercado. Aunque el propio Sachs (2005) defiende firmemente los

resultados del proceso de reforma, ha sido ampliamente criticado, sobre todo en el caso de Rusia, donde los indicadores del desarrollo humano han sufrido uno de los reveses más graves de su historia más reciente (Ellman, 2004).

[5] Tal como Emmerij, Jolly y Weiss (2005) señalan, sólo se trata de una pequeña minoría de objetivos globales en relación con los cuales apenas se han materializado avances: la reducción de la mortalidad materna constituye un ejemplo principal; otro, revelador y muy serio, es el objetivo del 0,7% para asistencia al desarrollo en general y el objetivo de asistencia a los países menos desarrollados en concreto.

[6] Este último punto puede tomarse, en cierta medida, como un *mea culpa* tácito de la comunidad de prestadores de ayuda por lo que respecta a las políticas endosadas a los países africanos durante el período de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990, cuando la capacidad estatal se vio significativamente debilitada en todo el continente. A través de las políticas de privatización y liberalización, el ajuste estructural conllevó el otorgamiento a las fuerzas de mercado en las economías africanas de un protagonismo mucho mayor que nunca. Con retraso, sin embargo, la comunidad de desarrollo y, en concreto, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI, principalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) reconocieron que era prácticamente imposible implementar cualquier agenda política sin contar con suficiente capacidad estatal.

[7] Sobre la gobernanza, el informe de la CpA, de hecho, es más exhaustivo, abarcando un amplio abanico de compromisos relacionados con la "buena gobernanza" y concediendo una atención considerable a las responsabilidades de los países donantes en el fomento de la buena gobernanza en África. El informe del PM, por el contrario, simplemente argumenta que la gobernanza es mucho mejor de lo que se suponía por lo general en las acciones específicas de apoyo, extrayendo la conclusión de que una serie de países han sido injustamente "pasados por alto" por los prestadores de ayuda y, por consiguiente, merecen recibir más ayuda.

[8] Una serie de críticos sugirieron que el objetivo último podría haber sido menos noble, habiendo sido "fraguado" para mejorar la imagen pública y la credibilidad de Tony Blair, tan sumamente perjudicada por su apoyo a la campaña militar estadounidense en Irak (Monbiot, 2005; Graham, 2005).

[9] Incluso esta postura limitada adoptada en materia comercial ha planteado problemas a la CpA con algunos de sus socios mercantiles. Según filtraciones de un documento (véase www.epawatch.net), la Comisión Europea se ofendió por la posición de la CpA sobre las negociaciones ininterrumpidas entre la UE y sus socios africanos en relación con los Acuerdos de Asociación Económica (AAE). La CpA básicamente aboga por un enfoque más cauteloso a la hora de abordar las negociaciones de los AAE, y advierte sobre el posible impacto negativo para el bienestar de África de lo que en esencia son los tratados de libre comercio entre los países africanos y la UE. Esta posición fue considerada por Bruselas como un menoscabo para su estrategia de promoción de los AAE. Sin embargo, posteriormente se ha sugerido que esta disputa es esencialmente superficial y, de hecho, incluso ha sido montada para dar un respiro a las aspiraciones "poco realistas" acerca de los posibles futuros logros de la CpA. Los críticos señalan que, al mando de la Dirección General de Comercio de la Unión Europea, está un antiguo colega y estrecho confidente de Tony Blair, el comisario Peter Mandelson (Monbiot, 2005).

[10] Véase Sender (1999) para consultar un argumento persuasivo sobre este tema.

[11] Kahn (*ibid.*) presenta un sólido argumento sobre este tema:

"Aunque indudablemente la corrupción impone una gravosa carga de costes a los inversores y la sociedad y los elevados niveles de corrupción minan el tejido social, si esta situación se prolonga durante demasiado tiempo, no existen indicios de que los países que se han desarrollado con éxito primero hayan luchado y ganado la batalla de la corrupción y después se hayan desarrollado... Sin pretender excusar la corrupción, las agencias internacionales deberán enfrentarse al hecho de que la construcción del capitalismo, si bien puede ser necesaria para la prosperidad a largo plazo de los países pobres, constituye por sí misma un proceso desagradable y conflictivo. Los intentos de instaurar un sistema sin corrupción, representativo y responsable de la gobernanza a estas alturas no solamente podrían resultar inalcanzables, sino que podrían desviar la atención de lo que realmente es necesario hacer para mejorar la calidad de la intervención estatal con el fin de acelerar la transición y hacerla más aceptable socialmente."

[12] La CpA (2005b, p. 211) también avala esta propuesta, pero observa que los prestadores de ayuda "hasta la fecha han tendido a financiar proyectos de protección social a corto plazo, a pequeña escala y, con frecuencia, complejos, a menudo como respuesta y reacción ante un desastre. Para que la protección social ejerza un efecto real, dichos proyectos deberán estar escalados y, por tanto, ser sencillos. Deberán ejercer un fuerte impacto y, por tanto, serán audaces. Los gobiernos africanos requieren un apoyo a largo plazo y predecible de los países prestadores de ayuda al objeto de ser capaces de asumir estos tipos de costes recurrentes."

[13] En una reciente declaración, John Bolton, el representante americano de las Naciones Unidas, agravó el pesimismo sobre este asunto al afirmar que aunque los EEUU prestaran su apoyo, en términos genéricos, a los objetivos expresados en la Declaración del Milenio de 2000, no lo harían a todo el despliegue de indicadores y programas formulados por la Secretaría de la ONU al año siguiente (The Economist, 2005, p. 69).

[14] Mwenda (2005).

[15] El gobierno británico, de hecho, ha adoptado una actitud positiva en relación con esta cuestión al desvincular todas sus ayudas, que pasan a ser ayudas no condicionadas. La CpA (2005b, p. 358) hace un llamamiento para que

otros de los países donantes actúen del mismo modo.

[16] Paradójicamente, los países que en teoría podrían absorber flujos de ayuda a gran escala son China e India, ambos representativos de grandes economías en fase de rápido crecimiento que reciben actualmente muy poca ayuda (0,13% y 0,36%, respectivamente). Y ninguna de ellas parece haber solicitado mucha más ayuda.

[17] Véase Amnistía Internacional (2005).

[18] Según la CpA (2005b, p. 16), “es necesaria la consolidación del Banco de Desarrollo Africano y la potenciación del papel de la Comisión Económica. Es preciso que el FMI y el Banco Mundial otorguen mayor prioridad al desarrollo de África. También necesitan asumir mayor responsabilidad tanto ante sus accionistas como ante sus clientes, y otorgar a África más voz en su proceso de toma de decisiones.”

[19] Se ha sugerido que incluso esta cifra está sobreestimada, porque Sachs en sus cálculos no utiliza paridades del poder adquisitivo. Según un analista, la cantidad necesaria para reducir a la mitad la pobreza podría ser únicamente de una quinta parte de las estimaciones realizadas por Sachs (*The Economist*, 2005b, p. 70).

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2012

Subir ▲